EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 28.5.2021
COM(2021) 264 final

# RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

## Kommissionens rapport om utvärdering av hur förordning (EU) nr 461/2010 om gruppundantag inom motorfordonssektorn fungerar

{SWD(2021) 112 final}

SV

Enligt artikel 7 i förordning (EU) nr 461/2010 av den 27 maj 2010 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*fördraget*) på grupper av vertikala avtal och samordnade förfaranden inom motorfordonssektorn[1] (*gruppundantagsförordningen för motorfordon*) ska kommissionen övervaka hur förordningen fungerar och rapportera senast den 31 maj 2021.

Artikel 101.1 i fördraget förbjuder avtal mellan företag och samordnade förfaranden som begränsar konkurrensen och som inte, enligt artikel 101.3 i fördraget, bidrar till att förbättra produktionen eller distributionen av varor eller till att främja tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande, samtidigt som konsumenterna tillförsäkras en skälig andel av den vinst som därigenom uppnås. Enligt gruppundantagsförordningen för motorfordon är kommissionens förordning (EU) nr 330/2010 av den 20 april 2010 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på grupper av vertikala avtal och samordnade förfaranden (*den vertikala gruppundantagsförordningen*) sedan den 1 juni 2013 tillämplig på avtal om återförsäljning av nya motorfordon. I artikel 4 i gruppundantagsförordningen för motorfordon föreskrivs att artikel 101.1 i fördraget inte är tillämplig på avtal om försäljning eller återförsäljning av reservdelar till motorfordon eller om tillhandahållande av reparations- och underhållstjänster för motorfordon, om avtalen uppfyller kraven för ett undantag enligt den vertikala gruppundantagsförordningen och inte innehåller några av de särskilt allvarliga begränsningar[2] som anges i artikel 5 i gruppundantagsförordningen för motorfordon.

Följaktligen ska i denna rapport utvärderas hur gruppundantagsförordningen för motorfordon och tilläggsriktlinjerna[3] samt den vertikala gruppundantagsförordningen och riktlinjerna om vertikala begränsningar[4] fungerar, i den mån de är tillämpliga på återförsäljning av nya motorfordon, tillhandahållande av reparations- och underhållstjänster samt återförsäljning av reservdelar inom Europeiska unionen (*EU*). I denna rapport kallas dessa fyra regeluppsättningar *ordningen för motorfordon*[5].

Denna rapport åtföljs av ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar samt sex tekniska bilagor. Rapporten föregriper inte arten av eller innehållet i sådana akter som kommissionen kan komma att lägga fram efter att denna rapport offentliggjorts.

## 1. Bakgrund och källor

1 EUT L 129, 28.5.2010.

2 Särskilt allvarliga begränsningar är sådana som, om de ingår i ett vertikalt avtal, leder till att avtalet i sin helhet inte omfattas av undantaget, vilket innebär att en individuell bedömning enligt artikel 101.3 i fördraget måste genomföras.

3 Tilläggsriktlinjer för vertikala begränsningar i avtal om försäljning och reparation av motorfordon och om återförsäljning av reservdelar till motorfordon, EUT C 138, 28.5.2010.

4 Riktlinjer om vertikala begränsningar, EUT C 130, 19.5.2010.

5 Den vertikala gruppundantagsförordningen har också utvärderats (se arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar här) och genomgår nu en översyn. Den vertikala gruppundantagsförordningen upphör att gälla den 31 maj 2022, dvs. ett år före gruppundantagsförordningen för motorfordon.

Kommissionens beslut om huruvida motorfordonssektorn ska beviljas gruppundantag och hur detta i sådana fall ska se ut måste grundas på kraven i artikel 101.3 i fördraget[6]. De allmänna och specifika mål som eftersträvas genom ordningen för motorfordon är utformade för att säkerställa att kraven i artikel 101.3 i fördraget är uppfyllda. Ordningens **specifika mål** är att i) ge berörda parter i motorfordonssektorn rättslig förutsägbarhet om vilka vertikala avtal som kan anses förenliga med artikel 101 i fördraget, ii) minska risken för ”falska positiva bedömningar” (dvs. övertillämpning) och ”falska negativa bedömningar” (dvs. undertillämpning), iii) tillhandahålla en gemensam bedömningsram för att säkerställa att nationella konkurrensmyndigheter och nationella domstolar tillämpar artikel 101 i fördraget på ett konsekvent sätt och iv) skydda vissa former av konkurrens inom motorfordonssektorn. Samtliga dessa fyra specifika mål främjar det **allmänna målet**: att bibehålla den avskräckande effekten av artikel 101 i fördraget genom att underlätta för kommissionen, nationella konkurrensmyndigheter och nationella domstolar att kontrollera efterlevnaden och hjälpa företag att själva bedöma sina vertikala avtal inom motorfordonssektorn. Eftersom konkurrensreglernas juridiska och faktiska bakgrund förändras, måste kommissionen analysera huruvida ordningen för motorfordon och dess mål fortfarande är lämpliga, mot bakgrund av kriterierna i kommissionens riktlinjer om bättre lagstiftning[7] (dvs. ändamålsenlighet, effektivitet, relevans, samstämmighet och mervärde på EU-nivå).

Den 3 december 2018 inledde kommissionen officiellt den utvärdering av ordningen för motorfordon[8] som ligger till grund för denna rapport. Utvärderingen grundar sig på många olika informationskällor: kommissionens övervaknings- och verkställighets-verksamhet inom sektorn, ett offentligt samråd[9] med berörda parter, en undersökning om utvecklingen inom motorfordonssektorn mellan 2007 och 2017, samt två riktade samråd[10] med nationella konkurrensmyndigheter för att samla in i) uppgifter om deras verkställighet av ordningen för motorfordon och motsvarande nationella regler samt ii) deras åsikter om hur ordningen fungerar.

## 2. Sektorns egenskaper

### *2.1.Marknader som omfattas av utvärderingen*

Fordonsindustrin har en komplex distributionskedja, där heterogena enheter samexisterar och samverkar på olika nivåer. När det gäller **återförsäljning av motorfordon** består leverantörerna av motorfordonstillverkare och importörer. På efterfrågesidan är nyckelaktörerna privatpersoner och företag. Vissa företag är professionella transport-

6 Rådets förordning (EEG) 19/65 gör det möjligt för kommissionen att genom förordning tillämpa artikel 101.3 i fördraget på vissa grupper av vertikala avtal och motsvarande samordnade förfaranden som omfattas av artikel 101.1 i fördraget och som med tillräcklig säkerhet kan antas uppfylla villkoren i artikel 101.3 i fördraget.

7 Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, *Better Regulation Guidelines*, Bryssel, 7 juli 2017, SWD(2017) 350, (inte översatt till svenska).

8 Se avsnitt 4.1 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

9 Samrådet pågick från den 12 oktober 2020 till den 25 januari 2021. Se bilaga 3 till arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

10 Samrådet pågick från den 8 juni 2020 till den 16 januari 2021. Se bilaga 3 till arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

eller mobilitetsoperatörer, medan andra är aktiva i andra sektorer och använder motorfordon för att transportera varor och medarbetare. **Reparations- och underhållstjänster** tillhandahålls av auktoriserade reparatörer (företag som har avtal med motorfordonsleverantörer) och oberoende reparatörer. Även här består efterfrågesidan av privatpersoner och företag. **Reservdelar** tillhandahålls av leverantörer av originalutrustning,[11] antingen direkt eller via motorfordonstillverkarna, och av oberoende leverantörer som, till skillnad mot leverantörerna av originalutrustning, inte levererar delar för fordonsmontering. På efterfrågesidan är huvudaktörerna reparatörer, samt i mindre utsträckning förvaltare av fordonsparker och privatpersoner.

Huruvida ett visst avtal kan omfattas av undantag enligt ordningen för motorfordon beror bland annat på parternas marknadsandelar. Det är därför viktigt att en korrekt marknadsdefinition används vid bedömningen. Under vissa omständigheter kan marknaden definieras som en systemmarknad som inbegriper både motorfordon och reservdelar, med hänsyn tagen till bland annat motorfordonets livslängd samt användarnas preferenser och köpvanor[12]. I sådana fall vore det marknadsandelarna för hela systemet (med flera olika varumärken) som vore relevanta, snarare än dem för reparation och underhåll samt tillhandahållande av reservdelar.

Under det samråd som föregick denna rapport föreslog några nationella konkurrensmyndigheter att marknaderna för motorfordon skulle kunna anses utgöra ett sådant system.

En viktig faktor vid analysen av marknadssamband är om en betydande andel av köparna gör sina val med hänsyn tagen till fordonets livscykelkostnader eller inte. En annan relevant faktor är förekomsten av och den relativa ställningen för enheter som är verksamma på eftermarknaden och är oberoende av leverantörer av den primära produkten. Mot bakgrund av den information som samlats in under utvärderingen, är det sannolikt att eftermarknaderna är varumärkesspecifika, åtminstone för personbilar, i synnerhet eftersom i) de flesta köpare är privatpersoner eller små och medelstora företag som köper fordon och eftermarknadstjänster separat, ii) även om de fakta som framkommit visar att konsumenter i allt större utsträckning gör efterforskningar på internet innan de köper en personbil, så visar de inte att sådana konsumenter snabbt och konsekvent ändrar sitt köpbeteende vid förändrade villkor på eftermarknaden och iii) det finns ett stort antal enheter som enbart erbjuder produkter och tjänster på eftermarknaden. Detta gäller möjligen inte andra fordonskategorier, där professionella köpare utgör en större andel och inköpsmönstren därför kan vara mer komplexa.

### *2.2. Marknadsutveckling*

Sektorn har genomgått flera förändringar sedan ordningen för motorfordon antogs 2010.

---

11 Dessa tillverkar de delar som används vid monteringen av fordonet.

12 Se fotnot 26 i tilläggsriktlinjerna och punkt 56 i kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning, EGT C 372, 9.12.1997.

När det gäller koncentrationen inom sektorn har marknadsandelarna fluktuerat över tiden, vilket tyder på en livlig **konkurrens mellan varumärken**. Även om den finansiella krisen påverkade hela sektorn från 2008, förblev personbilstillverkarnas utgifter för forskning och utveckling (FoU) dessutom i stort sett oförändrade[13].

När det gäller lätta nyttofordon hade ingen tillverkare särskilt hög marknadsandel under perioden 2007–2017. Situationen kan dock ha förändrats, eftersom två stora tillverkare – FCA och PSA – nyligen gick samman för att skapa ett nytt företag kallat Stellantis[14]. Liksom var fallet för personbilar har även marknadsandelarna för tillverkare av lätta nyttofordon fluktuerat. Till skillnad från personbilssektorn har koncentrationen i sektorn för lätta nyttofordon emellertid ökat sedan ordningen för motorfordon trädde i kraft, särskilt sedan fusionen mellan FCA och PSA. Buss- och lastbilssektorerna hör vanligtvis också till dem med större koncentration[15]. Inom båda dessa sektorer har det skett vissa förändringar av företagens marknadsställningar. Undersökningen visar att utgifterna för FoU ökade under perioden (2007–2017) för bussar och lastbilar, vilket kan tyda på en viss konkurrens.

**Konkurrensen inom varumärken** verkar inte ha minskat väsentligt under perioden 2007–2017, åtminstone inte i fråga om personbilar. Sammantaget förefaller den totala minskningen av nätverkens täthet när det gäller personbilar och ökningen av marknadskoncentrationen ha varit måttlig. Dessutom har distributionssystemen diversifierats, om än i måttlig utsträckning och utan att det skett några väsentliga förändringar av det sätt på vilket de olika systemen används på nationell nivå.

Statistiska uppgifter visar att marknaden för reparations- och underhållstjänster växte mellan 2007 och 2017. De visar även att de auktoriserade nätverken har en allt lägre täthet, vilket skulle kunna ha flera orsaker, bland annat den fortsatta konsolidering av nätverk av auktoriserade återförsäljare som observerats, eller de större investeringar som krävs för att möta kraven från digitala teknologier och hybrid-/eldrift.

Undersökningen visar att sådana oberoende operatörer som konkurrerar med auktoriserade reparatörer på marknaderna för reparation och underhåll fortfarande kan ha svårt att få tillgång till det insatsmaterial de behöver för att reparera fordon. Denna aspekt kan komma att öka i betydelse med en ökad användning av fordonsbaserad digital teknik och utvecklingen av fordon som drivs med alternativa bränslen och kräver viss kunskap samt särskilda verktyg och reservdelar.

Marknaden för tillhandahållande av reservdelar i utvalda medlemsstater ökade med nästan 30 % mätt i försäljningsvärde mellan 2007 och 2017. Under samma period var reservdelstillverkarnas rörelsemarginal stabil och låg i genomsnitt på ca 6–7 %.

---

13 Se avsnitt 5 i och bilaga 2 till arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar för detaljer och siffror.

14 M.9730 FCA/PSA.

15 I avsnitt 5 i och bilaga 2 till arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar ges en översikt över marknadsandelar och koncentrationsindex för personbilar, lätta nyttofordon, lastbilar och bussar.

## 3. Måluppfyllelse[16]

I det här avsnittet utvärderas huruvida målen för ordningen för motorfordon har uppnåtts i praktiken och i vilken utsträckning den har visast sig vara ändamålsenlig och/eller relevant.

### *A. Allmänna och specifika mål*

Det **första specifika målet** för ordningen för motorfordon är att öka den rättsliga förutsägbarheten för berörda parter och därmed underlätta för dem att själva genomföra den bedömning som krävs enligt den vidare konkurrensrättsliga ramen[17].

Svaren från de nationella konkurrensmyndigheterna och respondenterna i det offentliga samrådet tyder på att ordningen har medfört en hög grad av rättslig förutsägbarhet. Framför allt har kommissionen fått relativt få informella frågor[18] om hur reglerna ska tolkas och inget av de formella klagomål som tagits emot om vertikala avtal inom motorfordonssektorn har berott på missförstånd av de materiella reglerna. I utvärderingen fastställdes dock att vissa bestämmelser i) kan behöva förtydligas, ii) kan vara svåra att tillämpa eller iii) kan behöva anpassas till den senaste tidens utveckling på marknaden, nya affärsmodeller och/eller ny teknik.

Det **andra specifika målet** för ordningen för motorfordon är att minska risken för i) falska positiva bedömningar, dvs. när undantag beviljas för avtal som inte med tillräcklig säkerhet kan antas uppfylla villkoren i artikel 101.3 i fördraget (övertillämpning) och ii) falska negativa bedömningar, dvs. när det vertikala avtalet eller förfarandet i fråga inte beviljas gruppundantag trots att villkoren i artikel 101.3 i fördraget är uppfyllda (undertillämpning)[19].

Samtliga avtal ska uppfylla följande villkor: i) de ska inte överstiga det tröskelvärde för marknadsandel[20] under vilket undantaget beviljas och ii) inte innehålla sådana särskilt allvarliga begränsningar[21] som medför att gruppundantaget inte gäller för avtalet i sin helhet. Villkoren omfattar även uteslutna begränsningar[22] som inte omfattas av gruppundantaget, även om undantaget fortfarande kan omfatta övriga delar av avtal i som innehåller sådana begränsningar.

Med beaktande av vad respondenterna i det offentliga samrådet och de nationella konkurrensmyndigheterna anser, förefaller det nuvarande tröskelvärdet för

16 I bilagorna 3 och 6 till arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar finns närmare uppgifter om vad respondenterna i det offentliga samrådet samt de nationella konkurrensmyndigheterna anser om uppfyllelsen av målen för ordningen för motorfordon.

17 Se avsnitt 6.1 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

18 Ca 14 % av de informella skrivelser som inkom till kommissionen mellan 2010 och 2020 gällde allmänna frågor om tillämpningen av ordningen för motorfordon.

19 Se avsnitt 6.1 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

20 Artikel 3 i den vertikala gruppundantagsförordningen.

21 Artikel 4 i den vertikala gruppundantagsförordningen och artikel 5 i gruppundantagsförordningen för motorfordon.

22 Artikel 5 i den vertikala gruppundantagsförordningen.

marknadsandel på 30 % ha varit, och fortfarande vara, lämpligt. Även kommissionens erfarenhet av att kontrollera efterlevnaden ger stöd för denna slutsats. Hittills har kommissionen inte funnit någon grupp av avtal som är relativt oproblematisk i konkurrenshänseende, men ändå inte har kunnat beviljas undantag på grund av parternas marknadsandelar, vilket hade varit ett tecken på att tröskelvärdet hade satts för lågt. Kommissionen har inte heller funnit några skäl att överväga att återkalla undantaget för något avtal eller någon grupp av avtal inom motorfordonssektorn, vilket tyder på att tröskelvärdet för undantag inte är för högt. [23]

Med beaktande av vad respondenterna i det offentliga samrådet och de nationella konkurrensmyndigheterna anser, är förteckningarna över särskilt allvarliga och uteslutna begränsningar fortfarande aktuella. Inga ytterligare klausuler som borde ha övervägts, antingen som allmänna villkor för tillämpning av förordningen eller som särskilt allvarliga eller uteslutna begränsningar identifierades under utvärderingen.

Med tanke på att tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget är decentraliserad är det **tredje specifika målet** för ordningen för motorfordon att tillhandahålla en gemensam ram så att nationella konkurrensmyndigheter och nationella domstolar kan tillämpa artikel 101 i fördraget på ett konsekvent sätt[24].

Utvärderingen visar att ordningen för motorfordon har mervärde i detta hänseende, genom att den förefaller ha ökat den rättsliga förutsägbarheten och ha varit mer ändamålsenlig än mer allmänna och nationellt fragmenterade riktlinjer, tillsynsåtgärder och nationell rättspraxis om tillämpningen av artikel 101 i fördraget på motorfordons-sektorn. Denna slutsats stöds i stor utsträckning av respondenterna i det offentliga samrådet och de nationella konkurrensmyndigheterna, även om några av de senare noterar att bestämmelserna är tekniska och kan vara svårförståeliga för andra än juridiskt sakkunniga.

Det **fjärde specifika målet** för ordningen för motorfordon är att skydda vissa aspekter av konkurrensen inom motorfordonssektorn. I meddelandet[25]av den 22 juli 2009 (*2009 års meddelande*) fann kommissionen att ett antal specifika politiska mål som låg till grund för förordning (EG) nr 1400/2002[26]fortfarande var giltiga. Dessa mål hade fastställts mot bakgrund av ett antal frågor som då ansågs vara särskilt relevanta för motorfordonssektorn. Utvärderingen omfattar därför en analys av huruvida vart och ett av dessa mål har uppnåtts och i vilken utsträckning de har visat sig vara ändamålsenliga och/eller nödvändiga. Denna utvärdering presenteras nedan:

---

23 Enligt artikel 29.1 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget, EGT L 1, 4.1.2003, är kommissionen behörig att återkalla rätten att omfattas av ett undantag för vissa kategorier av avtal, om den konstaterar verkningar som är oförenliga med artikel 101.3 i fördraget.

24 Vid bedömningen av ändamålsenligheten och relevansen av detta mål för ordningen för motorfordon granskades även mervärdet på EU-nivå. Se avsnitt 6.5 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

25 Meddelande från kommissionen *Den framtida konkurrensrättsliga ramen för motorfordonssektorn*, 22 juli 2009.

26 Kommissionens förordning (EG) nr 1400/2002 av den 31 juli 2002 om tillämpningen av artikel 81.3 i fördraget på grupper av vertikala avtal och samordnade förfaranden inom motorfordonssektorn, EGT L 203, 1.8.2002.

1. *Förhindra utestängning av konkurrerande motorfordonstillverkare och säkerställa deras tillgång till marknaden*

I 2009 års meddelande angav kommissionen att begränsningar i distributionsavtal – särskilt den utbredda användningen av klausuler om försäljning av ett enda varumärke – i vissa fall otillbörligen kunde försvåra tillgången till marknaden för konkurrerande motorfordonstillverkare. Kommissionen strävade därför efter att bibehålla konkurrerande motorfordonstillverkares möjlighet att träda in på marknaden och/eller utöka sin närvaro.

Av bland annat de skrivelser som skickats in från de nationella konkurrensmyndigheterna och respondenterna i det offentliga samrådet, framgår det att **detta mål i stor utsträckning har uppnåtts**. När det gäller nya personbilar i EU är konkurrensen mellan varumärken livaktig och stabil[27]. Att döma av den information som samlades in i samband med denna utvärdering har personbilstillverkare dessutom inte haft några särskilda svårigheter att gå in på motorfordonsmarknaden i EU, antingen genom nyinträde eller genom att utöka sin närvaro. Därför är det kanske inte nödvändigt att särskilt skydda konkurrerande biltillverkares tillgång till marknaden, även om konkurrens mellan varumärken även fortsättningsvis kommer att vara ett viktigt mål för dessa marknader. När det gäller lätta nyttofordon, å andra sidan[28], har lastbils- och bussektorerna traditionellt varit mer koncentrerade och konkurrensen mellan varumärken verkar vara svagare på dessa marknader[29]. Det innebär att **detta mål fortfarande kan vara relevant för dessa marknadssegment, men att det är mindre relevant för personbilar**.

2. *Skydda konkurrensen mellan återförsäljare av samma varumärke*

Det är särskilt viktigt att skydda konkurrensen inom varumärken när konkurrensen mellan varumärken är relativt svag. I 2009 års meddelande angav kommissionen att det fanns risk för att konkurrensen inom varumärken kunde undermineras, särskilt i situationer där nya fordon distribuerades av återförsäljare med nästan identiska affärsmodeller. Kommissionen ansåg det därför lämpligt att skydda priskonkurrensen mellan återförsäljare av samma varumärke och att uppmuntra olika distributionssystem.

Utvärderingen, som beaktar svaren från de nationella konkurrensmyndigheterna och respondenterna i det offentliga samrådet, visar att **detta mål förefaller ha uppnåtts i stor utsträckning**. Av resultaten av undersökningen framgår att konkurrensen inte har minskat väsentligt mellan 2007 och 2017, åtminstone inte vad gäller personbilar[30]. Även om de auktoriserade nätverkens täthet fortsatte att avta under perioden 2007–2017[31], leder det faktum att konsumenter i allt högre grad använder internet när de ska köpa en

27 Se avsnitt 6.3 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar och avsnitt 2 i bilaga 2 till dokumentet.

28 Koncentrationen i sektorn för lätta nyttofordon har nyligen ökat på grund av fusionen mellan FCA och PSA, M.9730 FCA/PSA.

29 Kommissionen kommer att övervaka dessa marknader särskilt noga de kommande månaderna och åren.

30 Se resultaten av undersökningen i avsnitt 5 i och bilaga 2 till arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

31 Detta är en trend som har pågått länge, se avsnitt III i kommissionens utvärderingsrapport om tillämpningen av förordning (EG) nr 1400/2002 om distribution av och service för motorfordon, maj 2008.

personbil[32] till att de återstående auktoriserade återförsäljarnas geografiska räckvidd ökar. Slutligen har kommissionen sedan 2010 inte drivit några ärenden som grundar sig på påståenden om att leverantörer hindrat konkurrensen inom varumärken[33]. Utvärderingen visar emellertid att distributionssystemen år 2021 är lika homogena som de var före 2010 och, framför allt, att de allra flesta personbilar fortfarande distribueras genom selektiva distributionsnätverk som är kvantitativa[34].

Mot bakgrund av ovanstående **förblir detta mål relevant för sektorerna lätta nyttofordon, lastbilar och bussar**, där koncentrationen är högre och det råder mindre konkurrens mellan varumärken. När det gäller personbilar kan förekomsten av återförsäljargrupper som har en portfölj av varumärken i ett lokalt område, vilket potentiellt minskar konkurrensen mellan varumärken i det området, vara ett tecken på att **även skyddet av konkurrensen inom varumärken förblir ett relevant mål när det gäller distribution av personbilar**.

*3. Förhindra begränsningar av parallellhandel med motorfordon*

I 2009 års meddelande noterade kommissionen att skyddet av den gränsöverskridande handeln hade gjort det möjligt för konsumenterna att köpa motorfordon på den inre marknaden och dra nytta av prisskillnaderna mellan medlemsstaterna. Kommissionen fann det därför nödvändigt att säkerställa att konsumenterna även i fortsättningen skulle ha denna möjlighet och att distributionsavtal inte skulle begränsa parallellhandeln.

Utvärderingen, som beaktar svaren från de nationella konkurrensmyndigheterna och respondenterna i det offentliga samrådet, visar att **detta mål åtminstone delvis har uppnåtts**, eftersom konsumenterna i allmänhet kan köpa motorfordon i andra medlemsstater utan några väsentliga hinder. Även om kommissionen har fått både informella[35] och formella klagomål om begränsningar av gränsöverskridande handel har den inte upptäckt någon obstruktion från leverantörernas sida som skulle motivera en fördjupad undersökning.

Dessutom bedömer kommissionen att **detta mål fortfarande är relevant**, en slutsats som i huvudsak stöddes av de nationella konkurrensmyndigheterna och respondenterna i det offentliga samrådet. Skyddet och främjandet av den inre marknaden är fortfarande ett av kommissionens huvudmål[36] . För att enskilda konsumenter ska kunna dra nytta av fördelarna med den inre marknaden krävs att de kan köpa produkter och tjänster i andra medlemsstater utan att stöta på artificiella hinder. Bortsett från bostaden är ett motorfordon den dyraste investering som en genomsnittlig konsument gör. Om den gränsöverskridande handeln hindras är det stor risk att konsumenterna lider skada.

---

32 Se bilaga 2 till arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

33 Se bilaga 4 till arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

34 Se avsnitt 5 i och bilaga 2 till arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

35 Ca 25 % av de informella skrivelser som kommissionen tagit emot sedan 2010 rör begränsningar av parallellhandel.

36 I kommissionens meddelande *En ny industristrategi för EU*, (COM(2020) 102 final, 10.3.2020), står den inre marknaden i centrum som en av grunderna för den industriella omställningen i EU.

4. *Göra det möjligt för oberoende reparatörer att konkurrera med tillverkarnas nätverk av auktoriserade reparatörer*

I 2009 års meddelande noterade kommissionen att oberoende reparatörer gav konsumenterna ett alternativ för underhåll av sina motorfordon och att de skapade ett nödvändigt konkurrenstryck, eftersom deras affärsmodeller och rörelsekostnader skiljde sig från de auktoriserade nätverkens. Förutsättningen för att oberoende reparatörer skulle kunna konkurrera var att de hade obegränsad tillgång till nödvändigt insatsmaterial, som reservdelar, verktyg, yrkesutbildning och teknisk information. Kommissionen ansåg det därför vara nödvändigt att skydda denna tillgång samt att avskräcka leverantörer och/eller deras auktoriserade reparatörer från att utestänga oberoende reparatörer med indirekta medel, exempelvis missbruk av garantier.

Nationella konkurrensmyndigheter och respondenterna i det offentliga samrådet bekräftade i stort sett att **detta mål åtminstone delvis hade uppnåtts**. Sedan kommissionen antog de fyra besluten om *teknisk information* 2007[37] och införlivade de erfarenheter som gjorts i tilläggsriktlinjerna har inga välgrundade klagomål som specifikt rörde detta lämnats in. Oberoende operatörer som konkurrerar med auktoriserade reparatörer rapporterar emellertid fortfarande att de har svårt att få tillgång till de insatsmaterial de behöver för att reparera fordon (t.ex. problem med att få fullständig eller aktuell information och endast begränsad tillgång till fordonsdata)[38]. Deras åsikt stöds av några nationella konkurrensmyndigheter som också nämner att det kan vara svårt för oberoende reparatörer att i tid få tillgång till insatsmaterial för reparation och underhåll. Även om några av dessa problem kan ha att göra med reparatörernas affärsmodeller och med de större investeringar som krävs för att kunna reparera alltmer tekniskt avancerade motorfordon, kan det inte uteslutas att vissa av de svårigheter de möter kan bero på begränsningar på marknaderna.

Mot bakgrund av ovanstående visar utvärderingen att **målet fortfarande är relevant**, eftersom oberoende reparatörer fortfarande erbjuder mervärde för konsumenterna, även om beteendet hos vissa marknadsaktörer kan behöva granskas närmare, särskilt i ljuset av att den senaste tidens marknadsutveckling har gjort att tillgången till data ökat i betydelse.

5. *Skydda konkurrensen mellan auktoriserade reparatörer av fordon av samma varumärke*

I 2009 års meddelande angav kommissionen att en effektiv konkurrens på marknaden för reparation och underhåll inte bara förutsatte växelverkan i konkurrensen mellan oberoende och auktoriserade reparatörer, utan även en viss grad av växelverkan i konkurrensen inom nätverket av auktoriserade reparatörer. Detta gällde i synnerhet ägare av nyare motorfordon, som vanligtvis anlitade auktoriserade bilverkstäder för underhåll.

---

37 Se målen AT. 39140 – *DaimlerChrysler*, AT. 39141 – *Fiat*, AT. 39142 – *Toyota Motor Europe* och AT. 39143 – *Opel*.

38 Ca 10 % av de informella skrivelser som kommissionen tagit emot sedan 2010 gäller begränsningar av tillgången till information om reparation och underhåll/fordonsdata.

Kommissionen drog därför slutsatsen att om potentiella reparatörer skulle underkastas en kvantitativ urvalsprocess (bl.a. en förpliktelse att även sälja nya motorfordon) skulle detta sannolikt medföra att avtalet omfattades av artikel 101.1 i fördraget[39]. Eftersom de flesta avtal med auktoriserade reparatörer inte kunde omfattas av gruppundantag på grund av parternas marknadsandelar, innebar detta att begränsningar av antalet reparatörer skulle kräva att företagen själva bedömde varje enskilt fall.

Av den information som samlats in, framför allt de nationella konkurrensmyndigheternas åsikter, men även övriga berörda parters åsikter, framgår det att **detta mål åtminstone delvis har uppfyllts**. Även om undersökningen visade på en generell minskning av antalet auktoriserade reparationsverkstäder mellan 2007 och 2017, samt en minskning av det totala antalet avtal mellan motorfordonstillverkare och auktoriserade reparatörer, finns det enligt kommissionen inget som tyder på att det skulle vara allmän praxis bland leverantörer att vägra potentiella reparatörer tillträde till nätverk trots att de uppfyller kvalitetskriterierna.

Informationen från de nationella konkurrensmyndigheterna och respondenterna i det offentliga samrådet visar **att detta mål fortfarande är relevant**, i synnerhet som de auktoriserade nätverken fortfarande åtnjuter en betydande marknadsstyrka.

*6. Förhindra att reservdelsleverantörer utestängs*

I 2009 års meddelande noterade kommissionen att det ofta var stora prisskillnader mellan delar som såldes eller återförsåldes av en motorfordonstillverkare och delar av andra märken. Tillgången till alternativ medförde stora fördelar för konsumenter, både vad gällde urval och pris. Därför ansåg kommissionen det vara nödvändigt att skydda reservdelstillverkarnas tillgång till eftermarknaderna för motorfordon, främst genom tre bestämmelser om särskilt allvarliga begränsningar i gruppundantagsförordningen för motorfordon, vilka säkerställde att det även fortsättningsvis skulle finnas reservdelar av konkurrerande varumärken.

Med beaktande av svaren från de nationella konkurrensmyndigheterna och respondenterna i det offentliga samrådet, visar utvärderingen att **detta mål delvis har uppfyllts**. För det första visar kommissionens erfarenhet av att övervaka och upprätthålla efterlevnaden av reglerna[40] att det vanligtvis finns alternativ för de delar som används mest vid underhåll av motorfordon och att oberoende reparatörer ofta använder sådana delar för att reparera och underhålla kundernas fordon. För det andra, och även om några berörda parter har angivit att oberoende reparatörer fortfarande har vissa svårigheter, har kommissionen inte tagit emot några klagomål om konkurrensbegränsande beteende på detta område som skulle kunna tyda på något mer än en begränsad sannolikhet för att det föreligger en överträdelse av artikel 101 i fördraget.

[39] Se punkt 70 i tilläggsriktlinjerna.

[40] Se bilaga 4 till arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

Vid bedömningen av om detta mål även fortsättningsvis kommer att vara relevant noteras att reservdelsmarknaderna karaktäriseras av två framträdande stelheter. För det första kan avtalen mellan leverantörer av originalutrustning och motorfordonstillverkare förbjuda eller försvåra för leverantörerna att leverera direkt till eftermarknaden i konkurrens med delar som säljs till fordonstillverkare och sedan återförsäljs som reservdelar. I synnerhet verkar leverantörer i sektorn använda så kallade *tooling arrangements* och ibland kräva att leverantörer av originalutrustning överför de immateriella rättigheterna till sina kunder. För det andra kan det i avtalen mellan leverantörer av originalutrustning och auktoriserade reparatörer krävas att dessa köper in de flesta reservdelarna direkt från motorfordonstillverkaren. Slutsatsen är därför att **detta mål även fortsättningsvis kommer att vara relevant**.

7. *Bibehålla den avskräckande effekten av artikel 101 i fördraget – hindra leverantörer från att hämma konkurrensen genom indirekta påtryckningar och hot*

I 2009 års meddelande ansåg kommissionen det lämpligt att medta en "kompletterande åtgärd", vars syfte var att säkerställa att leverantörer inte utnyttjade gruppundantaget till att förhindra ett oberoende konkurrensfrämjande beteende hos auktoriserade återförsäljare och reparatörer genom olika former av indirekta påtryckningar och hot.

Med beaktande av svaren från de nationella konkurrensmyndigheterna och respondenterna i det offentliga samrådet, visar utvärderingen att **detta mål delvis, för att inte säga helt och hållet, har uppnåtts**. Framför allt har kommissionen mellan 2010 och 2020 inte tagit emot några klagomål om att leverantörer har hindrat konkurrensfrämjande beteende, genom att utsätta återförsäljare eller reparatörer för indirekta påtryckningar eller hot, som skulle motivera en fördjupad undersökning. Liksom är fallet i fråga om många varaktiga varor är distributörerna den svagare parten i avtalen med leverantörerna. Även om detta i sig inte är konkurrensbegränsande och inte utgör prima facie-bevis på konkurrensbegränsande beteende, skulle kommissionen inte desto mindre beakta en sådan obalans om den informerades om andra element som tydde på att leverantörer hade utsatt återförsäljare eller reparatörer för sådana indirekta påtryckningar eller hot. Bidragen från några nationella konkurrensmyndigheter och respondenter i det offentliga samrådet ger stöd för dessa observationer om återförsäljarnas relativt svaga ställning i avtalssammanhang, men verkar inte tyda på att påtryckningar eller hot har använts för att utnyttja denna svaghet i syfte att hindra konkurrensfrämjande beteende.

Utvärderingen visar att **detta mål kanske inte är särskilt relevant, särskilt inte för personbilsmarknaderna** där, vilket bekräftas av undersökningen[41], det råder en sund konkurrens mellan varumärken. För det första finns det få tecken på att leverantörer hämmar konkurrensen genom att utöva påtryckningar på eller hota sina återförsäljare eller reparatörer. Enligt kommissionens erfarenhet är det snarare så att leverantörernas förmåga att påverka sina återförsäljares eller reparatörers beteende tenderar att bestå i att

[41] Se avsnitt 2 i bilaga 2 till arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

dessa, liksom många distributörer av varaktiga varor, gör stora investeringar i varumärket och därför är ovilliga att riskera de investeringarna genom att gå emot vad de ser som sin leverantörs intressen. Mot bakgrund av några berörda parters kommentarer om ett antal metoder som de anser skulle kunna utgöra ett indirekt sätt att hämma konkurrensen[42], kan det dock krävas ytterligare utredning av om detta mål fortfarande är relevant som specifikt politiskt mål.

Utvärderingen omfattade även en analys av huruvida **andra konkurrensrelaterade mål skulle kunna vara relevanta**, särskilt i ljuset av den senaste tidens marknadsutveckling när det gäller tillgång till fordonsdata och vikten av hållbarhet.

En stor del av fordonsdata, eller den information som härleds ifrån den (t.ex. att ett fordon har ett visst fel eller behöver rutinmässigt underhåll), kan anses vara nödvändig information för reparation och underhåll. Om sådan information inte finns tillgänglig från andra källor och tillhandahålls auktoriserade reparatörer, bör den på samma villkor även tillhandahållas oberoende operatörer som konkurrerar med de reparatörerna. Enligt utvärderingen bör tillgången till data, liksom tillgången till annat nödvändigt insatsmaterial, ses som en del av det specifika målet att göra det möjligt för oberoende reparatörer att konkurrera med tillverkarnas nätverk av auktoriserade reparatörer, snarare än ett separat mål.

Det mest ändamålsenliga sätt på vilket konkurrensreglerna kan bidra till hållbarhet[43] är genom att säkerställa en effektiv konkurrens som stimulerar innovation och därmed främjar utbudet av hållbara produkter och tjänster. Gruppundantagsförordningen för motorfordon tillåter redan undantag för alla avtal, även sådana som avser hållbarhetsmål, om parternas marknadsandelar inte överstiger tröskelvärdet på 30 %[44] och avtalen inte innehåller några särskilt allvarliga begränsningar.[45] Om marknadsandelarna överstiger tröskelvärdet på 30 % förblir avtalen föremål för individuell bedömning enligt artikel 101.3 i fördraget.

Det nuvarande materiella tillämpningsområdet för gruppundantagsförordningen för motorfordon[46], slutligen, fastställdes 2010, på grundval av en sektoranalys. Av analysen framgick bland annat att det fanns väsentliga stelheter[47] på marknaderna för reservdelar för fyrhjulsdrivna fordon[48]. Även om de flesta respondenter i det offentliga samrådet ansåg att tillämpningsområdet skulle kunna utökas till att även omfatta tvåhjuliga

---

42 Se fotnot 150, avsnitten 2.3.1 (*Förekomsten av vissa begränsningar*) och 3.3.2 i bilaga 3, samt avsnitt 1.9 i bilaga 6 till arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

43 Ett antal respondenter i det offentliga samrådet angav att tillämpningen av gruppundantagsförordningen för motorfordon borde underlätta eller bidra till att hållbarhetsmål uppnås.

44 Se artikel 3 i den vertikala gruppundantagsförordningen.

45 Se artikel 4 i den vertikala gruppundantagsförordningen och artikel 5 i gruppundantagsförordningen för motorfordon.

46 Artiklarna 1 g och 4 i gruppundantagsförordningen för motorfordon.

47 Nämligen i) avtal mellan leverantörer av originalutrustning och fordonstillverkare (t.ex. så kallade *tooling arrangements*) och ii) incitament för auktoriserade reparatörer att huvudsakligen göra sina inköp av delar direkt från tillverkaren av originalutrustning.

48 Se punkt 64 ff. i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar, *Den framtida konkurrensrättsliga ramen för motorfordonssektorn*, konsekvensbedömningen samt avsnitt 4 i undersökningen *Developments in car retailing and after-sales markets under Regulation N° 1400/2002* (inte översatt till svenska).

fordon och vissa fordon som inte är avsedda för vägbruk (t.ex. jordbruksmaskiner, traktorer och skogsbruksfordon, anläggningsfordon), anser kommissionen att det inte har framkommit något konkret under de senaste tio åren som tyder på att liknande stelheter förekommer i fråga om sådana produkter. Kommissionens bedömning är därför att **det nuvarande tillämpningsområdet fortfarande är relevant och lämpligt**, en åsikt som de flesta nationella konkurrensmyndigheter delar.

Därför visar utvärderingen att gruppundantagsförordningen för motorfordon generellt sett har uppfyllt sina fyra specifika mål och att de fortfarande är relevanta. Följaktligen har även det **allmänna målet** för ordningen för motorfordon[49] **till största delen uppfyllts och kommer det även fortsättningsvis att vara relevant**.

### *B. Ordningen för motorfordon – dess effektivitet och samstämmighet*

Utvärderingen tyder på att ordningen för motorfordon har varit effektiv och att kostnaderna för att bedöma förenligheten hos vertikala avtal inom motorfordonssektorn med artikel 101 i fördraget står i proportion till ordningens fördelar. Utan ordningen hade kostnaderna varit högre. Dessutom framgår det av utvärderingen att gruppundantagsförordningen för motorfordon, den vertikala gruppundantagsförordningen, tilläggsriktlinjerna och riktlinjerna om vertikala begränsningar är samstämmiga internt och med varandra samt med annan EU-lagstiftning. Trots detta anser vissa berörda parter att ordningen är inkonsekvent på några få områden, t.ex. i fråga om skillnaden mellan bilateralt och unilateralt beteende när det gäller tillgång till teknisk information, vissa hänvisningar till marknadsandelar i tilläggsriktlinjerna, eller definitionerna av relevanta marknader inom motorfordonssektorn.[50]

## 4. Samlad bedömning

Konkurrensläget på marknaderna för motorfordon har inte förändrats nämnvärt sedan 2010. För närvarande är det dock tre olika faktorer som ökar trycket på sektorn att anpassa sig. För det första den tekniska utvecklingen, särskilt när det gäller kommunikationsteknik och den ökade betydelsen av fordonsdata. För det andra pressen att minska utsläppen, särskilt mot bakgrund av EU:s strategi för hållbar och smart mobilitet[51] och den gröna given[52], och övergå till mer miljövänliga bränslen och miljövänlig drift. För det tredje måste sektorn anpassa sig till hur världen ser ut efter covid-19 och till att mobilitetsmönstren sannolikt har förändrats för alltid. Vissa delar av

---

49 Att bibehålla den avskräckande effekten av artikel 101 i fördraget genom att underlätta för kommissionen, nationella konkurrensmyndigheter och nationella domstolar att kontrollera efterlevnaden samt hjälpa företag att själva bedöma sina vertikala avtal.

50 Se avsnitt 4 i bilaga 6 till arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

51 Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: *Strategi för hållbar och smart mobilitet – att sätta EU-transporterna på rätt spår för framtiden*, COM(2020) 789 final.

52 Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: *Den europeiska gröna given*, COM(2019) 640 final.

motorfordonssektorn kan därför väntas utvecklas snabbt under de närmaste åren, vilket kommer att påverka konkurrensvillkoren på ett sätt som ännu inte kan kvantifieras.

När det gäller marknaderna för distribution av motorfordon, tyder den tillgängliga informationen på att konkurrensvillkoren varierar beroende på typ av fordon. Medan konkurrensen på personbilsmarknaden är livlig, är den mindre intensiv på marknaderna för lätta nyttofordon, lastbilar och bussar.

I det här skedet finns inga sådana tecken på marknadsmisslyckande eller på att konsumenter faktiskt eller potentiellt lider skada som skulle kunna motivera att skilja på marknaderna för återförsäljning av motorfordon och för återförsäljning av andra varaktiga varor. Därför förefaller det lämpligt att tillämpa den vertikala gruppundantagsförordningen på distribution av motorfordon.

I fråga om marknaderna för reparation av motorfordon visar utvärderingen att många auktoriserade reparatörer åtnjuter en betydande lokal marknadsstyrka (särskilt med tanke på deras höga andel av reparationer av nyare personbilar och lätta nyttofordon) och att det därför vore riskabelt att höja det tröskelvärde för marknadsandel som anges i gruppundantagsförordningen för motorfordon för att omfatta avtal mellan sådana reparatörer och deras leverantörer. Även om konkurrensen inom varumärken i de auktoriserade nätverken begränsas av strikta och detaljerade kvalitetskriterier och de stora investeringar som krävs av auktoriserade reparatörer, fortsätter oberoende reparatörer att utöva ett avgörande konkurrenstryck på auktoriserade reparatörer och säkerställer därmed att konsumenterna har ett urval av leverantörer och priser. Dessa operatörer kan endast fortsätta att utöva ett sådant tryck om de har tillgång till viktiga insatsmaterial, som reservdelar, verktyg, yrkesutbildning, teknisk information och fordonsdata. Den nuvarande ordningen är därför fortfarande lämplig, men kan behöva uppdateras för att beakta tekniska framsteg.

På marknaderna för reservdelar för motorfordon förefaller det finnas stelheter som (indirekt) minskar slutkonsumenternas urval. För närvarande verkar det därför vara motiverat att fortsätta att särbehandla dessa marknader.

På det hela taget har den nuvarande ordningen för motorfordon visat sig vara lämplig och anpassad till olika situationer. Kommissionen anser därför att det för närvarande inte krävs någon större förändring av de befintliga reglerna. Kommissionen noterar emellertid även att vissa regler kan behöva uppdateras, framför allt för att ta hänsyn till att tillgång till data väntas bli en viktig konkurrensfaktor. Några av de specifika politiska målen i den nuvarande ordningen kan också behöva ses över i ljuset av denna utvärdering.

## 5. Slutsats

I denna rapport presenteras resultaten av utvärderingen av hur ordningen för motorfordon fungerar. Rapporten föregriper inte på något sätt kommissionens beslut om huruvida den

nuvarande ordningen för motorfordon ska löpa ut den 31 maj 2023[53], förnyas eller ses över. Även resultaten av utvärderingen av den vertikala gruppundantagsförordningen kommer att beaktas i detta sammanhang.

[53] Om den nuvarande ordningen för motorfordon upphör att gälla, gäller den vertikala gruppundantagsförordningen automatiskt.